

## СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ З ІНШИМИ ДЖЕРЕЛАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

## THE CORRELATION BETWEEN INTERNATIONAL TREATIES AND OTHER SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW

**Решота В.В.,**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті проаналізовано місце міжнародних договорів як складника адміністративного законодавства у системі джерел адміністративного права. Досліджено проблемні питання співвідношення міжнародних договорів України з іншими джерелами адміністративного права. Виявлено проблеми застосування міжнародних договорів як джерела адміністративного права.

**Ключові слова:** міжнародний договір, джерело права, адміністративне право, джерело адміністративного права, ратифікація.

В статье проанализировано место международных договоров как составляющей административного законодательства в системе источников административного права. Исследованы проблемные вопросы соотношения международных договоров Украины с другими источниками административного права. Выявлены проблемы применения международных договоров как источника административного права.

**Ключевые слова:** международный договор, источник права, административное право, источник административного права, ратификация.

The article deals with the place of international treaties as a component of administrative law in the system of sources of administrative law. Problems of relations of international treaties of Ukraine with other sources of administrative law are investigated. Problems of international agreements application as source of administrative law are examined.

**Key words:** international agreement, source of law, administrative law, source of administrative law, ratification.

**Постановка проблеми.** Проблема співвідношення джерел міжнародного та національного права є не менш складною та невизначеною, ніж співвідношення актів внутрішньодержавного права. Конституція України у статті 9 визначає неможливість укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, що є можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Цим пояснюється пріоритет Конституції України над міжнародними договорами.

Водночас Основний Закон не дає відповіді на інші важливі питання, як-от: співвідношення міжнародних договорів, які стали частиною законодавства, та інших законів, а також правову природу інших міжнародних договорів, які не потребують ратифікації Верховною Радою України (міжурядові, міжвідомчі договори).

**Метою статті** є дослідити проблеми співвідношення міжнародних договорів України з іншими джерелами адміністративного права, визначити їх взаємозв'язок.

**Стан дослідження.** Питання щодо правової природи міжнародного договору представлене у працях багатьох дослідників теорії права та вчених-міжнародників (О. Буткевич, В. Кузнецов, І. Лукашук, Ф. Мартенс, О. Мережко, Л. Оппенгейм, Г. Тункін та багато ін.), проте в адміністративному праві це питання не було предметом фундаментальних досліджень на доктринальному рівні, що зумовлює актуальність цієї публікації.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає М. Козюбра, Верховна Рада України свідомо не включила до Конституції України положення про примат норм міжнародних договорів над нормами національного законодавства, оскільки така норма містилася в проекті, але була вилучена з фінального тексту Конституції [1, с. 19].

Співвідношення приписів міжнародного договору і законів України є важливим питанням, що необхідно для правильного застосування їх положень. У результаті ратифікації, яка здійснюється шляхом надання згоди Верховної Ради України у формі закону, міжнародний договір стає частиною національного законодавства. При цьому необхідно з'ясувати, як співвідносяться ці складники «законодавства» і яку норму варто застосовувати у дублюван-

ні ними регулювання суспільних відносин та існування правових колізій. Відповідь на це запитання закладено у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», де зазначено, що у разі якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Таким чином, визнавши примат міжнародних договорів над національним законодавством, крім Конституції України, законодавець зобов'язує до застосування норм міжнародного договору, який набрав у відповідному порядку чинності для України.

Водночас у літературі лунають заклики до необхідності закріплення положення щодо пріоритетності міжнародних договорів на рівні Конституції України, а не закону [2, с. 77]. Погоджуємось із такою пропозицією загалом, адже фактично виходить, що звичайний закон визначає пріоритетність міжнародного договору над іншими законами. Хоча й вважаємо, що це не є нагальною потребою і не призводить до серйозних складнощів у правозастосуванні. Крім закону, пріоритетність міжнародних джерел права визначається і процесуальними кодексами, наприклад, ст. 7 КАС України, а також ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Не варто також забувати Декларацію про державний суверенітет України, у розділі X якої проголошено пріоритет загальноновизначених норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Декларація хоча й була ухвалена до Конституції України, проте формально залишається чинною.

Важливо також звернути увагу на ст. 7 КАС України, що визначає джерела права, які застосовуються судом. Так, у частині п'ятій цієї статті визначається пріоритет міжнародного договору, якщо у ньому встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у законі. Водночас у ст. 2 КУпАП 1984 р. «Законодавство України про адміністративні правопорушення» визначено, що таке законодавство складається із цього Кодексу та інших законів України. При цьому жодної згадки про міжнародні договори немає. Вочевидь, це не може означати неможливість застосування Європейської Конвенції 1950 р. або інших міжнарод-

них договорів України, ратифікованих Верховною Радою України, але зумовлює необхідність посилання на норми інших законодавчих актів України. Вважаємо, що така ситуація є неприпустимою, а ст. 2 КУпАП не відповідає ст. 9 Конституції України. Отже, необхідно внести зміни і доповнення до ст. 2 КУпАП, передбачивши, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається із цього Кодексу, законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Поряд із цим невирішеним є питання співвідношення законів та міжнародних договорів у тому разі, коли немає жодних розбіжностей, колізій. Вважають, що з огляду на пріоритетність норм міжнародного права над національним вони мають перевагу і у такому разі, розміщуючи міжнародні договори за їх юридичною силою між Конституцією та законами України [3, с. 66].

Водночас щодо цього питання існують і протилежні думки. Так, у п. 6 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13 зазначено: «Варто визнати правильною практику тих судів, які за наявності аналогічних норм національного законодавства, що регулюють спірні правовідносини, під час вирішення справ по суті застосовують не норми міжнародного договору України, а національне законодавство. При цьому не є зайвим посилання на наявність аналогічних норм міжнародного права» [4]. Така «традиція», мабуть, походить від висновків, що містяться у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9, в якій зазначається, що виходячи з положення ст. 9 Конституції України про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір [5].

Однак, як правильно зазначає Д. Терлецький, разом із цим «Пленум Верховного Суду України фактично встановив ще одну, певно, найбільш принципову умову застосування міжнародних договорів у національному правовому просторі – наявність колізії у формі суперечності. Така запропонована модель: «встановлення суперечності – застосування міжнародних договорів» – не дозволяє повною мірою реалізувати їх регулятивний потенціал та за будь-яких умов не сприяє сприйняттю міжнародних договорів складовою частиною національного законодавства України» [6, с. 87]. Погоджуємось із позицією Д. Терлецького, адже за пріоритетності норм міжнародних договорів над іншими актами національного законодавства, незрозуміло, чому варто застосовувати саме акти національної правотворчості за відсутності правових колізій. Крім того, міжнародні договори стають частиною національного права і надання у судовому правозастосуванні переваги і пріоритету нормам внутрішнього права у такому разі є необґрунтованим.

Водночас, незважаючи на це, у п. 14 цієї ж постанови Пленуму зазначається, що суди під час здійснення правосуддя можуть застосовувати норми міжнародних договорів безпосередньо як частину законодавства України, якщо вжиття відповідних заходів належить до компетенції суду або якщо вони сформульовані в міжнародному договорі як норми прямої дії. Як норми прямої дії підлягають застосуванню судом, зокрема, норми міжнародних договорів України, які закріплюють права людини та основоположні свободи [4]. Як зазначає Н. Галецька, «за характером дія міжнародного договору в національних правових системах може бути прямою та непрямою залежно від можливості суб'єктів національного права застосовувати норму міжнародного договору безпосередньо. Лише незначна частина європейських держав передбачає пряму дію на

конституційному рівні (Албанія, Казахстан, Ліхтенштейн, Португалія, Сербія, Словенія). У деяких державах визначення можливості забезпечення прямої дії нормам міжнародного договору віднесено до відання національних судів (Польща)» [7, с. 173]. При цьому варто зауважити, що Закон України «Про міжнародні договори України» нічого не вказує про пряму дію міжнародних договорів, а вони потребують імплементації у національне законодавство України, щоб стати частиною законодавства України. Тому вищевказані у постанові критерії для безпосереднього (прямого) застосування є оціночними і підлягають вирішенню судами у кожному конкретному випадку.

Безумовно, висновки, зроблені у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13, є вкрай важливими для правозастосування. Однак варто зауважити, що ця постанова не є загальнообов'язковою, не може підмінити закон чи розширити його положення і при цьому стосувалась лише судів загальної юрисдикції, які розглядають та вирішують справи у порядку цивільного та кримінального судочинства. Крім того, поки залишається невідомою позиція новосформованого Верховного Суду з цього приводу. Вважаємо, що ці питання варто врегулювати на рівні закону, що буде загальнообов'язковим для всіх юрисдикцій і суб'єктів права.

За суб'єктами прийняття міжнародні договори поділяються на договори, що укладаються від імені України Президентом України, міжурядові та міжвідомчі договори. Звідси проблемним питанням є правова природа та місце у системі джерел права всіх цих видів міжнародних договорів. Варто підкреслити, що ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» до законодавства України включає лише міжнародні договори, що ратифіковані Верховною Радою України. Щодо інших міжурядових і міжвідомчих договорів, то їх віднесення до законодавства прямо не врегульовано.

Для вирішення питання про місце міжнародних договорів, які не потребують ратифікації Верховною Радою України, у системі джерел права, зокрема права адміністративного, варто виходити з того, що такі договори «затверджені у формі указу Президента України або постанови Кабінету Міністрів України, є частиною національного законодавства України» [4]. Це впливає із ч. 1 ст. 3, ст. 12, ст. 13, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», а також підпункту б п. 1 ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, де вказується про інші способи надання обов'язковості міжнародному договору, ніж ратифікація. До них відносяться також «підписання», «прийняття», «затвердження» та «приєднання». Цими способами держава виражає свою згоду на загальнообов'язковість відповідного міжнародного договору. Хоча існують і протилежні думки, наприклад, В. Погорілко зазначає, що «міжнародні договори України, що укладаються центральними органами державної влади, не підлягають ратифікації з боку Верховної Ради України, а відтак – не є частиною національного права» [8, с. 258]. Така ж думка висловлена у науково-практичному коментарі до Конституції України (2011 р.), що «... міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких Верховна Рада України не надала, відповідно їй не застосовуються як частина національного законодавства, тобто на них не поширюються правила ст. 9 Конституції України» [9, с. 72]. Хоча дискусія з цього приводу є неповною без розкриття сутності поняття «законодавство». Якщо виходити із «середнього» розуміння, запропонованого Конституційним Судом України, то міжнародні договори, затверджені указом Президента України чи постановою Кабінету Міністрів України, можуть також відноситись до законодавства.

З цього приводу І. Забокрицький зазначає: «Вважаємо, що оскільки передбачається можливість затвердження міжнародних договорів Президентом України або Кабі-

нетом Міністрів України, то вони мають мати юридичну силу, аналогічно до того акта, яким він був затверджений (тобто указу Президента або постанови Кабінету Міністрів України). Отже, оскільки такі акти відповідно до рішення КСУ належать до законодавства, вважаємо, що такі міжнародні договори України мають підзаконний статус і теж є частиною національного законодавства. Однак у такому разі на них не поширюватимуться норми ст. 19, яка передбачає у разі виникнення конкуренції двох норм застосування правил, передбачених міжнародним договором» [2, с. 73]. Вважаємо, що така позиція є дещо дискусійною, адже у ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено пріоритет усіх міжнародних договорів України, які набрали чинності в установленому порядку, тобто не лише шляхом їх ратифікації Верховною Радою України. Ця редакція суттєво відрізняється від попередньої редакції Закону 1993 року, де йшлося про пріоритет міжнародного договору, укладення якого відбулось лише у формі закону. Тому чинна норма Закону розширила спектр примату міжнародних договорів над актами «законодавства України».

Важко також погодитись із категоричним твердженням О. Назаренко, яка вважає, що «міжнародні договори України, які не підлягають ратифікації Верховною Радою України, а потребують затвердження, а також ті міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою УРСР чи Президією Верховної Ради УРСР частиною національного законодавства не стають, і зобов'язання за цими міжнародними договорами Україна може не виконувати» [10, с. 12]. Це не зовсім відповідає дійсності, адже обов'язковість усіх міжнародних договорів впливає як із норм національного, так і міжнародного права. Вважаємо, що міжнародні договори України, які не потребують ратифікації Верховною Радою України, необхідно розглядати як джерела права, як складову частину національного «законодавства» у широкому його розумінні.

Щодо можливих колізій між законодавством і міжнародними договорами, які не потребують ратифікації, то з одного боку, є положення ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» щодо пріоритету приписів, що містяться у міжнародному договорі України, який набрав чинності в установленому порядку, ніж ті, що передбачені у відповідному акті національного законодавства. З іншого боку, варто зауважити, що міжнародний договір, що вводиться в дію, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України, не може мати пріоритет над законами та іншими актами, що мають вищу юридичну силу порівняно із постановами Уряду України. У такий спосіб Президент України чи Кабінет Міністрів України отримали б можливість затверджувати договори, що матимуть вищу юридичну силу, порівняно із законом, шляхом введення в дію міжнародних договорів. Адже, ставши частиною національного законодавства, міжнародний договір має займати відповідне місце у його системі. Тому варто звернути увагу на «відповідний акт» законодавства, що міститься у ч. 2 ст. 19 вищезгаданого Закону, що вказує не на абсолютний примат положень міжнародних договорів щодо всіх актів національного законодавства, на нашу думку, а саме «відповідних», що перебувають на тому ж рівні, що й акт, яким вводиться в дію міжнародний договір.

Аналогічна позиція висловлена у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13: «Під час розгляду справ, вирішуючи (долаючи) колізію між нормою міжнародного договору, який набрав чинності для України не шляхом надання згоди Верховною Радою України на його обов'язковість у формі ратифікації, і нормою іншого акта законодавства України, варто враховувати юридичну силу акта законодавства, яким було надано згоду на обов'язковість міжнародного договору України.

Норми такого міжнародного договору застосовуються в порядку, передбаченому для відповідного акта законодавства України, з урахуванням співвідношення законодавчого акта і підзаконного нормативно-правового акта» [4]. Водночас варто передбачити у відповідному законі положення, яке б визначало пріоритет міжнародного договору, що вводиться в дію підзаконним нормативно-правовим актом, над положеннями інших підзаконних актів за аналогією, як це передбачено для міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

Поряд із цим законодавець створює механізми, щоб не допустити виникнення колізій між нормами національного права та міжнародних договорів, що укладаються Україною. Так, у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» визначається коло питань, з яких міжнародні договори підлягають ратифікації. У п. 2 Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 року № 422, передбачено, що пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України міжвідомчого характеру подаються до Кабінету Міністрів України відповідними міністерствами та іншими ЦОВВ за погодженням із МЗС України. А у разі необхідності узгоджуються і з іншими центральними органами виконавчої влади. Крім того, ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено, що пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються лише після того, як буде проведена правова експертиза щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України, яка проводиться Міністерством юстиції України.

Водночас у разі застосування норм міжнародних договорів як джерел адміністративного права необхідно звертати увагу на момент набуття чинності такого договору як для України, так і для іншої чи інших держав, міжнародних організацій. Оскільки ратифікація міжнародного договору Верховною Радою України не робить такий договір чинним без належної процедури введення його в дію іншою стороною чи сторонами. Наприклад, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року, що набула чинності 1 вересня 2017 року, хоча й була ратифікована Україною 16 вересня 2014 року. Оскільки таке джерело право являє собою договір, то й набрання ним чинності відбувається не в односторонньому порядку.

Міжнародний договір, який хоча і є частиною національного законодавства, проте не досить часто застосовується судами у розгляді та вирішенні справ. Про це зазначають і дослідники цього питання. Так, О. Константій звертає увагу, що «така практика трапляється поки що не досить часто» [3, с. 66]. Д. Терлецький вказує, що «застосування судами загальної юрисдикції міжнародних договорів у здійсненні судочинства зводиться, зрештою, до поодиноких рішень. Їх аналіз свідчить про неузгоджений та суперечливий характер застосування міжнародно-договірних норм» [6, с. 87].

**Висновки.** Отже, частиною національного законодавства є не лише ті міжнародні договори, які потребують ратифікації, але й в інших формах, передбачених законом і Віденською конвенцією. Такі міжнародні договори займають особливе місце у системі законодавства України і мають пріоритет перед відповідними нормами національного законодавства щодо необхідності виконання міжнародних зобов'язань України. Це має важливе значення, адже значну кількість міждержавних та міжвідомчих міжнародних договорів можемо віднести до системи джерел адміністративного права, а відтак і визначити їх взаємозв'язок та взаємодію у межах відповідної системи.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Козюбра М. Місце Європейської конвенції з прав людини у правовій системі України. Досвід застосування Європейської конвенції з прав людини в судочинстві України та Польщі: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 12–13 листопада 2004 р.). Львів, 2004. С. 15–21.
2. Забокрицький І.І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер.: Юридичні науки. 2015. № 825(7). Т. 1. С. 69–78.
3. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
4. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13. / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>
5. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
6. Терлецький Д.С. Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції та міжнародне право. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 61. С. 85–95.
7. Галецька Н.Б. Форми імплементації міжнародних договорів європейськими державами: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2015. 204 с.
8. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.
9. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (гол. ред.), О.В. Петришин (відп. секрет.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук. України. 2-ге вид., перер. і доп. Х. : Право. 2011. 1128 с.
10. Назаренко О.А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-тут держ. і права ім. В. М. Корецького. К., 2006. 20 с.